



EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS LUGARES DE REFUGIO Y SU INCIDENCIA EN LOS INTERESES MARÍTIMOS ARGENTINOS

Alejandro Villaverde

I. Introducción

El tratamiento legal a nivel internacional sobre la situación (obligatoriedad o no, características, responsabilidades, etc.) de otorgar lugares de refugio a buques que se encuentren ante algún tipo de emergencia –más allá de la relacionada con la salvaguarda de la vida humana en el mar, fuera de toda discusión, claro está– fue realizado por primera vez hacia finales de la década de los ochenta con motivo de negociarse la que después sería la Convención sobre Salvamento ⁽¹⁾.

Sin embargo, la peligrosidad de la carga de algunos buques, especialmente en el aspecto medioambiental, fue creando en los Estados costeros el temor de que al brindar ayuda a un buque que se encontraba en peligro podrían verse perjudicados con un desastre ecológico. Esto hizo que solamente se hicieran todos los esfuerzos posibles para salvar las vidas humanas en peligro pero no su carga peligrosa por más valiosa que ésta fuere. De hecho, sus esfuerzos comenzaron a centrarse en alejar a esos buques de sus costas.

Ya con el hundimiento del buque *Erika* en 1999 comenzó a tratarse el tema ⁽²⁾, sin embargo con los incidentes del *Castor* y del *Prestige* resurgió de nuevo el tema a raíz de la negación de acceso a lugares o puertos de refugio que sufrieron estos buques.

El Teniente de Navío Alejandro Diego Villaverde nació en Buenos Aires el 25 de marzo de 1969.

Es abogado, egresado de la Universidad de Buenos Aires en 1993.

Se desempeñó como Investigador en la Oficina para el Arbitraje en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

En 1999 ingresó a la Armada Argentina, donde realizó el Curso de Integración Naval, egresando como Teniente de Fragata Auditor.

En 2004 ascendió a Teniente de Navío.

Sus destinos fueron el Comando de Operaciones Navales, la Asesoría Jurídica de la Armada, la Subsecretaría de Intereses Marítimos, la fragata Libertad, el Área Naval Atlántica y el Estado Mayor Conjunto, donde se desempeña en la actualidad.

Participó de la Fuerza de Tareas Chipre XX y en los Batallones Conjuntos 4 y 5 en Haití.



(1)
Convención Internacional sobre Salvamento Marítimo, adoptada en Londres el 28 de abril de 1989 y del que la República Argentina es parte desde 1995.

(2)
Aunque no se trató de un siniestro que haya implicado la denegación a este buque a un lugar de refugio. El tema comenzó a tratarse de una manera más acotada, referida al acceso a los "puertos de refugio" y no al concepto más amplio de "lugares de refugio".

(3)
Este breve racconto de los hechos está tomado de la exposición del Dr. Jorge Rado-vich en ocasión de la Conferencia Interamericana de Derecho Marítimo "La problemática de los lugares de refugio" y del trabajo de Richard Shaw "Places of refuge - International law in the making?" Anuario 2003 del Comité Marítimo Internacional.

El caso más emblemático de este tema fue sin dudas el hundimiento del buque petrolero *Prestige* (3). En noviembre de 2002 el *Prestige* se encontraba navegando con mal tiempo al norte del Cabo Finisterre en España. Habiendo sufrido daños estructurales, se encontraba escorado y ya derramando parte de su carga.

Las autoridades españolas evacuaron la tripulación y ordenaron que se remolcara al *Prestige* hacia el alta mar. La empresa salvamentista procuró conseguir autorización para ingresar en algún lugar de refugio ya sea en Portugal o en algún país del norte africano a fin de intentar trasvasar la carga y de ser posible reparar el buque. En todos los casos fue rechazado. Seis días después de declarada la emergencia, el petrolero se hundió ocasionado graves daños a la costa gallega.

En todo el debate que se generó a raíz del hundimiento, algunos especialistas consideraron que en casos como éste, de haberse permitido ingresar al *Prestige* a un lugar de refugio, se podría haber contenido más fácilmente el derrame y los daños resultantes hubieran sido, al menos, menores.

II. Normativa vigente

Es una práctica generalizada el asistir a buques que se encuentran ante algún tipo de peligro. Esta asistencia la brindan no sólo los demás buques que se encuentran navegando en la zona sino también por parte del Estado ribereño próximo al buque en emergencia. Se materializa principalmente en el servicio de búsqueda y rescate que tiene por finalidad la salvaguarda de la vida humana en el mar.

En cuanto a las emergencias que pongan en peligro al buque mismo o a su carga también se ha acostumbrado a permitirles el ingreso a un puerto o algún otro lugar seguro de manera tal que puedan realizar al menos las reparaciones más importantes o bien realizar el alije o el trasvase de su carga.

Aun considerando que este permiso de ingreso se otorgaba en cumplimiento de una norma consuetudinaria de derecho internacional, las circunstancias que se generaron y se generan en casos como el del *Castor* y el *Prestige* presentan algunas características que los tornan bien distintos.

La particularidad de estos casos es que entrañan un peligro importante hacia las costas y hacia la población del Estado del cual se pretende que le otorgue refugio al buque en peligro, razón por la cual es seguro que en casos así no existe una norma consuetudinaria que obligue al país costero a proveerle un lugar de refugio y menos aún permitirle el ingreso a puerto.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar no contiene ninguna disposición expresa al respecto. Lo prescripto en el artículo 18.2 (*el paso comprende la detención y el fondeo pero sólo en la medida en que constituyan incidentes normales de la navegación o sean impuestos al buque por fuerza mayor o dificultad grave*) no permite concluir que exista el derecho de un buque a exigir que se le otorgue un lugar de refugio especialmente si se lo relaciona con lo expresado –entre otros– en los artículos 21.1 f) (*El Estado ribereño podrá dictar [...] leyes y reglamentos relativos al paso inocente por el mar territorial, sobre alguna o todas de las siguientes materias: La prevención de su medio ambiente y la prevención, reducción y control de la contaminación de éste*) y 25.2 (*En el caso de buques que se dirijan hacia las aguas interiores o a recalar en una instalación portuaria situada fuera de esas aguas, el Estado ribereño tendrá también derecho a tomar las medidas necesarias para impedir cualquier incumplimiento de las condiciones a que esté sujeta la admisión de dichos buques en esas aguas o en esa instalación portuaria*).

Asimismo, en el artículo 19.2 apartado l) se consideran a cualesquiera otras actividades que no estén directamente relacionadas con el paso, excluidas del paso inocente. Obviamente que el tránsito y eventual fondeo a efectos de ser reparado o para aligerar un buque en riesgo de contaminación no es una actividad normal del paso inocente (4).

Tal es esto así que incluso se contempla en el artículo 1 del Convenio Internacional sobre Intervención en Alta Mar (5) que en casos de accidentes que puedan traer aparejados daños por contaminación derivada de hidrocarburos, los Estados ribereños podrán tomar todas las medidas que estimen necesarias.

Otra norma vigente relacionada con este tema es el artículo 11 de la ya referida Convención sobre Salvamento que dispone que un Estado Parte deberá prestar —en ocasión de una operación de salvamento *tal como la admisión en puerto de buques en peligro* (6)— ayuda a los salvadores a efectos de asegurar la eficacia y éxito de la operación a fin de salvaguardar vidas y propiedades y prevenir daños al medio ambiente.

Tampoco en este instrumento internacional se contempla la obligación del Estado ribereño de permitir el ingreso a puerto de un buque en peligro aunque es cierto que el tema se trató en el seno de la Organización Marítima Internacional (OMI) en ocasión de la negociación del texto de este tratado en 1989 (7).

Hacia fines de 2002 el hundimiento del *Erika* puso nuevamente sobre el tapete el tema de los lugares de refugio. De las discusiones llevadas a cabo en la sede de la OMI surgieron las *Directivas sobre lugares de refugio para buques necesitados de asistencia* que fueron aprobadas por la Resolución A.949 (23). Estas guías, que no son obligatorias, se aplican en casos en los que no está en peligro la seguridad de la vida humana, en cuyo caso sería una típica operación SAR (8).

En palabras del sitio oficial de la propia OMI (9) las directivas reconocen que, cuando un buque ha sufrido un incidente, la mejor manera de prevenir daños o contaminación por su progresiva deterioración es transferir la carga y reparar los daños, pudiendo llevarse mejor a cabo esta operación en un lugar de refugio. Sin embargo, llevar un buque en estas condiciones a un lugar de refugio cerca de una costa puede poner en peligro a un Estado ribereño, tanto económicamente como desde un punto de vista ambiental y las autoridades locales y sus poblaciones pueden oponerse a una operación de esas características.

Por otra parte, merece destacarse que especialmente en el ámbito europeo algunos Estados han dictado normas por las que se regula el procedimiento para otorgar lugares de refugio; incluso algunos países ya han hecho público los lugares designados para otorgar refugio a los buques en peligro (10).

Un Grupo Internacional de Trabajo perteneciente al Comité Marítimo Internacional, relacionado con los intereses de los armadores, ha redactado un proyecto de convención en el que no sólo se establece la obligatoriedad de otorgar lugares de refugio sino que incluso se contemplan diferentes supuestos en los que la responsabilidad es del Estado costero (11).

III. Interés argentino

Siempre que se quiere tomar posición respecto de algún tema es imprescindible tener presente desde qué lugar se lo va a abordar. Es ésta la única forma en la que se puede determinar genuinamente cuál es el interés que se tiene sobre ese tema.

Claro está que de ninguna manera se niega la posibilidad de efectuar un enfoque principista o dikelógico en el que el observador se coloque en una posición de tercero imparcial y de esa manera estime cuál sería la solución adecuada. Esta posibilidad es ideal en los

(4)
Por otra parte, no debe olvidarse que un puerto ni siquiera es parte del mar territorial sino "aguas interiores", con lo que la soberanía del Estado ribereño en este sector es plena.

(5)
Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en casos de Accidentes que causen Contaminación por Hidrocarburos (1969) del que nuestro país es parte.

(6)
Resaltado agregado.

(7)
Ver "Places of refuge" - addressing the problem of providing places of refuge to vessels in distress. www.imo.org.

(8)
SAR: Search and Rescue (Búsqueda y Rescate).

(9)
Idem 5.

(10)
Ver Places of refuge: Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities. International workshop, University of Antwerp, 11 de diciembre de 2003 y Nuevos avances en el acceso a lugares de refugio: las directrices sobre lugares de refugio para buques en peligro de la Organización Marítima Internacional, Belén Sánchez Ramos. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (2004). www.reei.org.

(11)
Análisis de este proyecto puede encontrarse en Nota 2 y CMI Yearbook 2003.

casos en los que ya existe una norma o en situaciones en los que están involucrados principios morales o valorativos.

En cambio, en casos en los que priman los intereses de los actores intervinientes es necesario determinar en primer lugar qué actor se es para luego sí poder descifrar cuál es el interés que se va a defender; quedando para un tercer paso el decidir, si cabe, cómo se lo va a defender.

Es intención de este trabajo colocarse, obviamente, desde el punto de vista de la Argentina; es éste el actor elegido y es el Estado Argentino el que encarna (o debería encarnar) el interés de todo el país.

Con tantos intereses en juego y grupos de presión no resulta fácil discernir sobre el interés que represente a todo el país.

Somos un país con una muy extensa costa marítima que todavía posee importantes recursos vivos y no vivos. Aun así no somos un país con una cultura y conciencia marítima importantes. Es más que una simple frase hecha afirmar que vivimos de espaldas al mar, siendo consecuencia lógica de esto el no tener una política marítima nacional.

Sin embargo, el mar y todos los cursos de agua en general deben importarnos. Una abrumadora mayoría del comercio exterior argentino se realiza por vía marítima. Nuestras exportaciones pesqueras igualan o superan a las de la ganadería, gran parte del turismo se lleva a cabo frente al mar o ríos que también son navegables, muchas ciudades del país son costeras y sus habitantes consumen agua potable de los ríos cercanos.

Asimismo, se va afirmando en el país una importante conciencia ecológica basada en el frágil pero rico ecosistema marítimo —especialmente el patagónico—.

Otros datos de relevancia que pueden ayudar a tener una idea de cuáles pueden ser nuestros intereses marítimos y de este modo determinar cuál es la posición que un país como la Argentina debería tener son los siguientes: no tenemos marina mercante nacional y apenas unos pocos armadores. Somos integrantes de la OMI desde sus inicios pero nuestra participación (en gran medida debido a que prácticamente no tenemos tonelaje de registro) no es relevante, además de que en la arena internacional no somos un país con un importante peso específico. También es importante destacar que somos un país productor de hidrocarburos y que su transporte es de interés nacional tanto si se exporta como si su transporte es para consumo interno.

En un aspecto más general no debe pasarse por alto un verdadero choque de intereses entre los armadores y cargadores por un lado y los Estados ribereños por el otro, especialmente su población costera —muchas veces ligada a la pesca—⁽¹²⁾.

(12)

En palabras de Belén Sánchez Ramos (op. cit.) [...] nos vamos a encontrar con dos intereses contrapuestos: el del barco que se encuentra a la deriva y el Estado ribereño puesto que, al permitir el acceso de un buque a aguas que se encuentran bajo su jurisdicción, se pueden producir daños graves para el medio ambiente y, por tanto, consecuentemente, para su economía.

Si bien prácticamente ningún país tiene un interés unidireccional sobre un tema (en el sentido de tener, por ejemplo, únicamente intereses como armador o como cargador de hidrocarburos o solamente como Estado ribereño), algunos países tienen un interés bien definido sobre un tema. En el caso de la Argentina, sin duda es un país cuyo enfoque sobre los lugares de refugio debería ser el de un Estado ribereño, cuyas costas son de primordial importancia para el país y al que le sería perjudicial obligarse a conceder lugares de refugio a buques en emergencia que pudieran afectar las costas, el ecosistema marítimo y su riqueza ictícola. Aun cuando las posibilidades de que un buque sufra un percance como el del *Prestige* o el *Castor* son menores —entre otras cosas— debido a que el tránsito marítimo en esta parte del mundo es menor, el daño que puede causar un buque que derrame hidrocarburos es tan importante que no resulta aceptable asumir riesgos que en realidad corresponden sean asumidos por el buque o a la carga ya que son éstos los que lo generan.



Como productor y transportista de hidrocarburos, nuestro país suele ⁽¹³⁾ ser exportador y por ello es necesario reconocer que existen intereses argentinos relacionados con el transporte y la carga de hidrocarburos. Resulta necesario, entonces, balancear estos intereses con los generales del país y nuevamente resulta desproporcionado asumir el riesgo de tener que aceptar la posibilidad de sufrir importantes daños en el país para eventualmente minimizar los daños que pueda sufrir un buque ⁽¹⁴⁾ o su carga o, en todo caso, para intentar minimizar un daño ambiental mayor pero alejado de las costas.

En este sentido, cabe que la Argentina asuma su rol de Estado ribereño y actúe en base a sus intereses, algo que ya hizo con éxito en el ámbito del derecho del mar.

IV. Conclusión

En el estado actual del derecho marítimo internacional o del derecho del mar ⁽¹⁵⁾ no existe norma alguna que obligue a un Estado ribereño a otorgarle un lugar de refugio a un buque que, estando en peligro, presente riesgos serios de contaminar las aguas de ese país.

La norma más importante sobre el tema, las Directivas de la OMI, le dejan al Estado ribereño la libertad de evaluar los riesgos y determinar si éstos son aceptables y de ese modo decidir si resulta conveniente permitir el acercamiento del buque a fin de que se trasvase su carga y se realicen las primeras reparaciones al buque o bien impedirle la entrada y, de resultar necesario, alejarlo de sus costas por la fuerza.

La República Argentina es un país costero. Sus intereses en el mar están relacionados con esta situación geográfica.

El país posee un sistema de búsqueda y rescate que funciona sin mayores problemas, con lo que la vida humana en el mar se encuentra debidamente resguardada cumpliendo con las obligaciones internacionales asumidas.

También posee planes de contingencia para casos de contaminación marina pero ningún plan, por moderno que sea, es suficiente ante un derrame de combustible de grandes proporciones; los ejemplos de países desarrollados son lo suficientemente claros.

(13)

La producción nacional no presenta un excedente tan importante como para considerarse un país exportador de hidrocarburos neto, además, esta capacidad exportadora depende de muchos factores (políticos, de precios internacionales, de consumo interno) que la convierten en intermitente.

(14)

Muchas veces son accidentes causados por buques substandard.

(15)

Es éste un tema que presenta tanto aspectos de derecho privado como de derecho público, de ahí que pueda incluirse tanto en el derecho internacional público como privado. De todos modos no es intención de este trabajo ahondar este tema.

Por otra parte y como ya se dijo, la dependencia que tenemos con los cursos de agua —ya sean ríos o el mar— nos obligan a tener especial cuidado de ellos, algo que, también es necesario decirlo, no siempre ocurre.

El aceptar un riesgo que en principio corresponde al armador y al dueño de la carga parece, cuanto menos, inconveniente. Para minimizar la pérdida de la carga y el buque y acotar su responsabilidad (responsabilidad derivada de una actividad lucrativa) se pretende incluso que el Estado sacrifique parte de su litoral y de alguna población costera ⁽¹⁶⁾ transfiriendo daños de un sector a otro ⁽¹⁷⁾.

Tampoco le conviene a la Argentina que tal obligación exista. Con las actuales Directivas de la OMI se tiene un lineamiento de referencia suficiente para manejarse al respecto. Es importante que el país conserve la potestad (incluso política) de decir sí o no y que ello no le genere ningún tipo de responsabilidad.

La posibilidad de que surja una conferencia diplomática internacional con la finalidad de negociar un tratado sobre el tema sería un punto negativo para el país ya que su resultado sería un tratado que genere algún tipo de obligación y como consecuencia de ello de responsabilidad para el Estado ribereño. Claro está que siempre quedaría la facultad de oponerse a su texto y no ratificarlo.

Es siempre difícil hacer futurología pero no parece que una posición así de la Argentina sea aislada, muchos países poseen los mismos intereses y de ninguna manera puede preverse que ello genere algún tipo de boicot al país o le encarezca los fletes.

En definitiva, la regulación actual respecto del otorgamiento de los lugares de refugio es suficiente para los intereses marítimos argentinos. Una legislación que le imponga algún tipo de obligación al Estado ribereño le generaría a nuestro país un riesgo muy importante que debería ser evitado. ■

BIBLIOGRAFÍA

- Browne, Ben. Lugares de refugio. ANAVE. B.I.A. N° 419. Madrid, octubre 2003.
- Van Hooydonk, Eric. The obligation to offer a place of refuge to a ship in distress. *Yearbook of the CMI 2003*, pág. 403.
- Shaw, Richard. Places of refuge. International law in the making? *Yearbook of the CMI 2003*, pág. 329.
- Timagenis, Gregory. Places of refuge as a legislative problem. *Yearbook of the CMI 2003*, pág. 375.
- Radovich, Jorge. La problemática de los lugares de refugio. *Conferencia Interamericana de Derecho Marítimo*.
- University of Antwerp. Diciembre 2003. *International Workshop*. Places of refuge: Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities. *Proceedings*.
- International Maritime Organization. "Places of refuge" – addressing the problem of providing places of refuge to vessels in distress. www.imo.org/safety.
- Sánchez Ramos, Belén. Nuevos avances en el acceso a lugares de refugio: las Directrices sobre lugares de refugio para buques en peligro adoptadas por la Organización Marítima Internacional. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales 2004*. www.reei.org.
- Van der Velde, Welmoed. The position of coastal states and casualty ships in international law. *Yearbook of the CMI 2003*, pág. 479.

(16)

No resulta fácil de compartir lo dicho por el asesor jurídico de la OMI, Agustín Blanco Bazán (citado en ANAVE, BIA N° 419, octubre 2003) "[...] los Estados ribereños que se sientan amenazados en circunstancias de este tipo no pueden sin más rechazar la entrada de estos buques y lavarse las manos. El Estado debe aceptar cierto grado de riesgo". No responde a principios jurídicos establecidos que el Estado deba aceptar cierto grado de riesgo que provocó un tercero que sí resulta responsable ya sea por la utilización de buques substandard, por error humano o simplemente por el riesgo asumido de transportar una carga peligrosa como parte de una actividad lucrativa. Es el empresario el que debe asumir los riesgos y no pretender que lo haga un tercero.

(17)

Van der Velde (CMI Yearbook 2003, pág. 492) expresa que "the criteria to decide whether to grant or refuse access can be summarized in one sentence. A duty to offer a place of refuge exists when the expected total damages as a result of a refusal exceeds the expected total damages as a result of permission". El criterio para decidir si otorgar o rechazar el acceso puede ser resumido en una oración. La obligación de ofrecer un lugar de refugio existe cuando los daños totales esperados como resultado de su rechazo exceden los daños totales esperados como resultado de su otorgamiento (traducción propia).